



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Polityka zagraniczna w systemie politycznym V Republiki : mechanizm decyzyjny i główni aktorzy

**Author:** Miron Lakomy

**Citation style:** Lakomy Miron. (2010). Polityka zagraniczna w systemie politycznym V Republiki : mechanizm decyzyjny i główni aktorzy. "Studia Politicae Universitatis Silesiensis" (T. 6 (2010), s. 49-63).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Miron Lakomy

## Polityka zagraniczna w systemie politycznym V Republiki Mechanizm decyzyjny i główni aktorzy

**Abstract:** Political system and foreign policy of V<sup>th</sup> French Republic. Decision making and main actors

This article is an analysis of French political system and its influence on the V<sup>th</sup> Republic foreign policy. Peculiarity of constitutional system and division of power between main actors is substantial to understand French international activity. Article discusses role of the president, government, ministry of foreign affairs and the parliament in the perspective of their constitutional rights. Author came into a conclusion that key actor in the French foreign policy is the president. However his real power depends mostly on the political scene situation. When president and the prime minister descend from the opposite parties (phenomenon of *cohabitation*), his authority is limited, though he disposes full power in so called *domain réservé*. Foreign affairs minister role also depends on the relations with the president, but usually his autonomy is restricted. Finally, parliament authority is limited to treaty ratifications and monitoring of government international activity.

**Key words:** foreign policy, political system, decision making

### Wstęp

System polityczny jest jednym z głównych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej. Pełne zrozumienie aktywności międzynarodowej państwa wymaga wyjaśnienia specyfiki systemu najwyższych organów państwo-

wych oraz mechanizmu decyzyjnego polityki zagranicznej<sup>1</sup>. Jak zauważyła Renata Włoch, „proces podejmowania decyzji w polityce zagranicznej państwa zawsze był owiany większą tajemnicą niż podobny proces w polityce wewnętrznej. W przeciwieństwie do innych dziedzin polityki [...] polityka zagraniczna biegnie swoimi własnymi kanałami, dostrzeganymi tylko przez ekspertów [...]. Ów poziom sekretności działań podejmowanych w ramach polityki zagranicznej wiąże się jednak przede wszystkim z faktem, że polityka zagraniczna działa na styku państwa z systemem międzynarodowym i ma do czynienia z innymi forsującymi własne interesy uczestnikami tego systemu”<sup>2</sup>. Niejasny podział obowiązków między głównych aktorów systemu politycznego może mieć zgubny wpływ na poziom realizacji interesów państwa na arenie międzynarodowej. Krajem, będącym niejako symbolem takich problemów, jest z pewnością V Republika. We Francji, która stała się „kolebką” kohabitacji (*cohabitation* — fr. współzamieszkiwanie), zjawisko to miało zasadniczy wpływ nie tylko na politykę wewnętrzną, ale także zagraniczną. Problem podziału kompetencji między prezydenta a premiera i rząd miał wpływ między innymi na dwuznaczną politykę Francji wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego w latach 1993—1995 (kohabitacja Mitterand — Balladur) czy na politykę na Bliskim Wschodzie pod koniec lat dziewięćdziesiątych (kohabitacja Chirac — Jospin)<sup>3</sup>. Na przełomie XX i XXI wieku we Francji wielokrotnie dochodziło do politycznych sporów o kompetencje w tej dziedzinie, na czym najbardziej cierpiały interesy i wizerunek V Republiki. Brak politycznego konsensu nie pozwalał jej bowiem jasno artykułować swojego stanowiska i co za tym idzie — efektywnie realizować swych celów na arenie międzynarodowej. Dlatego warto zastanowić się nad pytaniem o rzeczywiste kompetencje głównych ośrodków władzy w V Republice w dziedzinie polityki zagranicznej.

Okres funkcjonowania IV Republiki w latach 1945—1958 nie jest dobrze wspomniany przez francuskich konstytucjonalistów. System polityczny państwa francuskiego został oparty na konstytucji z 27 października 1946 roku, która wprowadzała system parlamentarny. W ustawie zasadniczej zakładano funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu, Zgromadzenia Narodowego wybranego przez obywateli Francji, i Rady Republiki uznawanej za „izbę refleksji”, niemającej przy tym charakteru przedstawicielskiego. Władza wykonawcza w państwie została podzielona pomiędzy Prezydenta i rząd. Do najważniejszych prerogatyw Prezydenta IV Republiki należały: prawo powoływania premiera, promulgacja ustaw, prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego na

<sup>1</sup> R. Zięba: *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Red. R. Zięba. Toruń 2005, s. 24—25.

<sup>2</sup> R. Włoch: *Proces decyzyjny w polityce zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki...*, s. 99—100.

<sup>3</sup> A. Menon: *France, NATO and the Limits of Independence 1981—97. The Politics of Ambivalence*. London 2000, s. 45—47.

wniosek Rady Ministrów, prawo żądania ponownego rozpatrzenia ustaw przez Zgromadzenie, przewodnictwo Komitetu Konstytucyjnego (jego zadaniem była kontrola konstytucyjności ustaw)<sup>4</sup>. Pozycja prezydenta była jednak słaba, realną bowiem władzę w rzeczywistości posiadał premier. Mógł on między innymi wnioskować o rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego lub decydować o organizacji rządu z pominięciem ustawy. System polityczny IV Republiki charakteryzował się jednak dużą niestabilnością, z jednej strony z powodu przewagi parlamentu nad rządem, a z drugiej — ze względu na częste spory partyjne i rozpad koalicji. Do 1958 roku Francją rządziły aż 24 gabinety<sup>5</sup>. Narastające problemy wewnętrzne, związane z nieefektywnym systemem politycznym, łączyły się jednocześnie z problemami zewnętrznymi. Z jednej strony, ich wyrazem było rosnące uzależnienie od Stanów Zjednoczonych, z drugiej natomiast — wojny w koloniach w Indochinach i Afryce Północnej. Klęska pod Dien Bien Phu, fiasko interwencji sueskiej oraz bunt generałów w Algierii w 1958 roku udowodniły, że niestabilne rządy IV Republiki nie są w stanie sprostać wyzwaniom, przed którymi stała ówczesna Francja. W tych warunkach do władzy w czerwcu 1958 roku doszedł Charles de Gaulle, którego zasadniczym celem była reforma konstytucyjna Francji. 3 czerwca 1958 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę upoważniającą Generała do prac nad nową konstytucją. Prace nad nią trwały dokładnie trzy miesiące, do 3 września 1958 roku, kiedy Zgromadzenie Narodowe przyjęło jej projekt<sup>6</sup>. Referendum konstytucyjne odbyło się 28 września. Społeczeństwo opowiedziało się w nim zdecydowanie za przyjęciem konstytucji, co oficjalnie nastąpiło 4 października 1958 roku.

Wśród głównych zasad wprowadzonych przez nową konstytucję należy wymienić zasadę: suwerenności ludu, arbitrażu prezydenckiego, maksymalnego uniezależnienia rządu od parlamentu, unitarnej struktury państwa, dwuizbowości parlamentu, pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw oraz republikańskiej formy państwa<sup>7</sup>. Konstytucja V Republiki zmieniła przede wszystkim hierarchię władzy pomiędzy parlamentem, rządem a prezydentem. W odróżnieniu od IV Republiki, gdzie prezydent miał najsłabszą pozycję, w konstytucji z 4 października jawił się on jako „zwornik systemu politycznego”<sup>8</sup>. System rządowy ustanowiony przez tę konstytucję jest określany także mianem systemu arbitrażu prezydenckiego, w którym głowa państwa jest postrzegana jako strażnik podstawowych interesów narodu. Wskazuje się tutaj na to, że politykę państwa powinny prowadzić, rząd i parlament, jednak w momentach zagrożenia Prezydent Republiki może przejąć pełnię władzy. Na uwagę zasługuje także

<sup>4</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji*. Warszawa 2005, s. 7—8.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 11—13.

<sup>7</sup> *Współczesne systemy polityczne*. Red. B. Dziemidok-Olszewska, M. Żmigrodzki. Warszawa 2007, s. 61—62.

<sup>8</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji...*, s. 14.

zasada podziału władzy, która nie jest odzwierciedleniem tradycyjnego modelu trójpodziału władzy — w konstytucji nie ma do niej odniesienia. Paweł Sarnecki wyodrębnił w systemie politycznym V Republiki cztery rodzaje władzy: trzy klasyczne (wykonawcza, ustawodawcza, sądownicza) oraz władza arbitrażu pełniona przez prezydenta oraz Radę Konstytucyjną<sup>9</sup>. Na specyfikę systemu politycznego V Republiki wpływa również zagadnienie źródeł prawa konstytucyjnego. Nie jest nim bowiem tylko Konstytucja z 4 września 1958 roku, ale również Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 roku, preambuła Konstytucji IV Republiki z 27 października 1946, zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki, cele działalności państwa o randze konstytucyjnej oraz Karta Środowiska z 2004 roku. Wszystkie te elementy składają się na tzw. blok konstytucyjny<sup>10</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj obecność Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, która odzwierciedla znaczenie praw człowieka dla państwa francuskiego. Potwierdza to preambuła Konstytucji V Republiki: „Lud francuski proklamuje uroczyście swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z 1789 roku, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946”. Warto tutaj przytoczyć również art. 1 Konstytucji: „Francja jest Republiką niepodzielną, laicką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia ona równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię”. Laickość jest więc kolejną cechą, którą V Republika dziedziczy po Rewolucji Francuskiej. Rewolucyjną spuściznę podkreśla również art. 2, w którym czytamy, iż dewizą Republiki jest „Wolność, Równość, Braterstwo” a hymnem — *Marsylianka*.

Uchwalenie Konstytucji V Republiki było z pewnością doniosłym wydarzeniem, które wpłynęło w zasadniczym stopniu na losy Francji w drugiej połowie XX wieku. Chroniczna niestabilność systemu politycznego IV Republiki była jednym z powodów jej problemów na arenie międzynarodowej. Zmiany z 1958 roku pozwoliły na wytworzenie się zdrowszego systemu politycznego, co ułatwiło dokonanie pozytywnego zwrotu we francuskiej polityce zagranicznej w latach sześćdziesiątych<sup>11</sup>. Aby w pełni zrozumieć ten proces, należy jednak odpowiedzieć na pytania: Kto w systemie politycznym V Republiki odpowiada za prowadzenie polityki zagranicznej? Jakie są ich konstytucyjne uprawnienia? Jak ta sfera działalności systemu politycznego Francji wygląda w praktyce? W tym celu opisano role czterech wyodrębnionych przez Marie-Christine Kessler ośrodków, władzy mających wpływ na politykę zagraniczną V Republiki: Prezydenta Republiki, premiera i rządu, ministra spraw zagranicznych oraz Zgromadzenia Narodowego<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa 2007, s. 212—214.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 207.

<sup>11</sup> Zob. N. Baverez: *La France qui tombe*. Ed. Perrin. Paris 2003, s. 65—67.

<sup>12</sup> Zob. M.-C. Kessler: *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris 1999.

## Prezydent Republiki

Prezydent V Republiki jest wybierany na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych bezwzględną większością głosów<sup>13</sup>. Może sprawować swój urząd dwukrotnie. Do najważniejszych uprawnień głowy państwa należą: przewodniczenie Radzie Ministrów, prawo wydawania ordonansów i dekretów, prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, prawo kierowania projektami zmian konstytucyjnych czy żądanie ponownego rozpatrzenia ustawy<sup>14</sup>. W systemie politycznym V Republiki prezydent zajmuje centralną rolę, jeśli chodzi o prowadzenie polityki zagranicznej. Jego podstawowe kompetencje reguluje Konstytucja. Art. 5 stanowi: „[Prezydent — M.L.] jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej i przestrzegania traktatów”. Jak zauważyła M.-C. Kessler, art. 5 nie jest do końca jasny — wątpliwości budzi termin „niepodległość narodowa”, który może być rozumiany na wiele sposobów. W praktyce większość konstytucjonalistów francuskich wyjaśnia go podobnie jak prawo międzynarodowe<sup>15</sup>. Nie ma już natomiast takich wątpliwości, jeśli chodzi o pojęcie „integralność terytorialna” — nakłada ono bowiem na Prezydenta obowiązek czuwania nad respektowaniem terytorium francuskiego, co łączy się z kompetencjami w dziedzinie obronności i polityki zagranicznej. Jego rozwinięciem jest art. 16: „Jeżeli instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonywanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni, oraz gdy regularne funkcjonowanie określonych w Konstytucji władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki, jakich wymagają okoliczności [...]. Środki te powinny wynikać z woli zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym wypełniania ich zadań w jak najkrótszym czasie”. Zapis ten wynika z filozofii systemu politycznego, w którym Prezydent jest gwarantem ustroju i stoi na straży bezpieczeństwa narodu, państwa i jego terytorium. W tym wypadku trzeba zwrócić uwagę na niejasne sformułowanie: „środki, jakich wymagają okoliczności”. Oznacza to, iż cała struktura państwowa (dyplomacja, administracja, wszelkie struktury niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa) przechodzą pod wyłączną kontrolę prezydenta. Zapis ten dotyczy przypadku, w którym Francja zostałaby zaatakowana przez inne państwo. Artykuł 16 nie odnosi się jednak do sytuacji, w której to Francja podejmowałaby jako pierwsza działania zbrojne<sup>16</sup>. Prezydent Republiki jest również zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 15) oraz ma prawo wysyłania ambasadorów i posłów nadzwyczajnych (art. 14). Artykuł 15 nie jest jednak

<sup>13</sup> Do 2000 roku kadencja ta trwała siedem lat.

<sup>14</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa 2007, s. 244—252.

<sup>15</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris 1999, s. 26.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 27—28.



do końca jasny w świetle art. 20 i 21. Artykuł 20 stanowi, iż „[Rząd] Dysponuje administracją i siłami zbrojnymi”. W art. 21 czytamy natomiast: „Premier kieruje działalnością rządu. Ponosi odpowiedzialność za obronę narodową [...]. Z zastrzeżeniem art. 13 sprawuje władzę reglamentacyjną i obsadza stanowiska cywilne i wojskowe”. Jak więc widać, prezydent nie posiada wyłącznych kompetencji w zakresie obronności, lecz jego zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi nie podlega dyskusji — tego zwierzchnictwa przejawem jest między innymi przewodzenie Najwyższej Radzie Obrony oraz Komitetowi Obrony. Prezydent ma też wyłączność w decydowaniu o użyciu broni atomowej<sup>17</sup>. O uprawnieniach prezydenta Republiki traktuje również rozdział VI. Artykuł 52 stanowi: „Prezydent Republiki prowadzi rokowania i ratyfikuje traktaty. Jest on informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji”. Zapis ten pozwala nie tylko na negocjowanie i ratyfikowanie umów. Wynikają z niego także kompetencje prezydenta do wycofywania się z realizacji traktatów, czego przejawem były działania gen. de Gaulle’a w 1966 roku, w momencie opuszczania przez Francję struktur wojskowych NATO<sup>18</sup>. Należy więc stwierdzić, iż Konstytucja nakłada na prezydenta obowiązek ochrony racji stanu i podstawowych interesów Francji, co za tym idzie, nadaje mu wiodącą rolę w prowadzeniu polityki zagranicznej i obronnej. Jego główne kompetencje w obu dziedzinach opierają się na art. 5 Konstytucji. Mogą być one realizowane między innymi przez składanie wizyt zagranicznych, wygłaszanie deklaracji o stanowisku Francji czy wydawanie dyrektyw dotyczących polityki zagranicznej wobec rządu<sup>19</sup>.

Konkretne rozwiązania systemowe wprowadzone przez Konstytucję V Republiki są jednak zdecydowanie węższe od realnej władzy, jaką posiada Prezydent w dziedzinie polityki zagranicznej. U jej źródeł, oczywiście obok rozwiązań systemowych, leży wysunięta w 1959 roku przez Jacques’a Chaban-Delmas’a idea „sektora prezydenckiego”, nazywanego także *domaine reservé* (domena, sfera zarezerwowana dla Prezydenta). Według tej koncepcji, uprawnienia prezydenckie zostają podzielone na trzy sektory. *Domaine reservé* miała obejmować: politykę zagraniczną państwa, działalność w ramach nieistniejącej już Wspólnoty Francuskiej oraz sprawy afrykańskie<sup>20</sup>. Oprócz tego należy również wyodrębnić *domaine surveillé* (sfera kontroli — ekonomia i finanse) i *domaine délégué* (sfera delegowana). W ramach „sektora prezydenckiego” głowa państwa ma dominującą pozycję. Co ciekawe, kwestia *domaine reservé* w sensie prawnym właściwie nie istnieje, nie jest bowiem zapisana w żadnym akcie praw-

<sup>17</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne...*, s. 250.

<sup>18</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 29.

<sup>19</sup> D.G. Lavroff: *La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la V<sup>e</sup> République*. In: *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V<sup>e</sup> République*. Ed. D.G. Lavroff. Bordeaux 1995, s. 81; P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne...*, s. 250.

<sup>20</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 24.

nym V Republiki. W rzeczywistości w ciągu kilkudziesięciu lat praktyki niepodzielność władzy Prezydenta w tej dziedzinie, nie jest co prawda kwestionowana, ale też nie jest pełna. Ze względu na nierozwinięte struktury administracji prezydenckiej w rzeczywistości polityka zagraniczna jest prowadzona w współpracy z rządem i ministrem spraw zagranicznych, dysponującym odpowiednimi środkami do jej realizacji. Mimo to głos Prezydenta w polityce zagranicznej jest decydujący, co ma umocowanie prawne w Konstytucji, która nakłada na niego obowiązek ochrony interesów narodu. Ze względu na brak jasnych przepisów, problem pojawia się w momencie kohabitacji. Gdy prezydent i premier wywodzą się z przeciwnych środowisk politycznych, sfera działalności zewnętrznej państwa często staje się polem sporów. Za ich przykład można uznać okres kohabitacji Jacques'a Chiraca i François Mitteranda. Dochodziło wtedy do spięć, dotyczących między innymi liczby miejsc dla przedstawicieli Francji w trakcie obrad Rady Europejskiej. Co prawda, prezydentowi Mitterandowi udawało się zachować prymat w dziedzinie polityki zagranicznej, jednak na sporach cierpiał wizerunek Francji na świecie<sup>21</sup>. Podobne problemy występowały również w trakcie kohabitacji Lionela Jospina i J. Chiraca w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Często występowało wtedy zjawisko „dwugłosu”, czego przykładem był między innymi spór prezydenta i premiera o zagrożenie zamachami ze strony fanatyków islamskich z Algierii we wrześniu 1997 roku<sup>22</sup>. Prezydent Republiki ma tu jednak pewne pole manewru, które daje mu art. 8 Konstytucji: „Prezydent powołuje Premiera. Decyzję o odwołaniu z funkcji podejmuje w wyniku złożenia przez Premiera dymisji rządu. Na wniosek Premiera powołuje innych członków rządu i ich odwołuje”. Ten niejasny zapis daje Prezydentowi pewien wpływ na kształt rządu. Ma on możliwość odmowy powołania zaproponowanych mu kandydatów na ministrów, w tym spraw zagranicznych i obrony. Przykładowo, w 1993 roku François Mitterand stwierdził, że w wypadku kohabitacji nie zgodzi się na premiera wrogiego wobec integracji europejskiej<sup>23</sup>. Osobną kwestią jest prowadzenie negocjacji, które to prawo zostało przyznane Prezydentowi na mocy art. 52 Konstytucji V Republiki. W rzeczywistości, niemal zawsze negocjacje prowadzone są z udziałem rządu. Prace przygotowawcze do rozpoczęcia negocjacji prowadzone są w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Europejskich. Następnie określone propozycje stanowią przedmiot debaty pomiędzy prezydentem a premierem. Problemy pojawiają się tu oczywiście w momentach kohabitacji, jednak to prezydent zachowuje przewagę wynikającą z zapisów Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że Pałac Elizejski odgrywa główną rolę we wszystkich negocjacjach prowadzonych przez V Republikę. Jak wskazał Charles Cogan, częstokroć to rząd i minister spraw

<sup>21</sup> H. Coudurier: *Le monde selon Chirac*. Paris 1998, s. 26—27.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 241.

<sup>23</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 30.



zagranicznych i europejskich odgrywają kluczową rolę w prowadzeniu negocjacji, czego przykładem była działalność rządu Alaina Juppé w czasie negocjacji z NATO w 1995 roku<sup>24</sup>.

Mówiąc o zadaniach Prezydenta Republiki w dziedzinie polityki zagranicznej i polityki obronnej, należy także zwrócić uwagę na skład prezydenckiego aparatu władzy. W rzeczywistości mimo szerokich kompetencji, jakie nadaje Prezydentowi Konstytucja z 4 września 1958 roku, struktury administracyjne Pałacu Elizejskiego są nadzwyczaj skromne. Najważniejszym z organów urzędu prezydenckiego jest sekretariat generalny. Stanowi on bazę działań prezydenckich i jest odpowiedzialny za stosunki z rządem i poszczególnymi ministrami. W jego skład oprócz sekretarza generalnego wchodzi także doradcy ds. stosunków międzynarodowych, spraw gospodarczych, socjalnych, edukacji i nauki<sup>25</sup>. Największą rolę oprócz samego sekretarza odgrywają tutaj doradcy ds. stosunków międzynarodowych, których głównym zadaniem jest prowadzenie współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Europejskich. Sekretarzami generalnymi z reguły zostają najbliżsi współpracownicy prezydenta. Oprócz Sekretariatu działają także osobne komórki odpowiedzialne za obronność i sprawy afrykańskie, będące rdzeniem *domaine réservé* Prezydenta. Tak skromna struktura administracyjna Pałacu Elizejskiego rodzi oczywiście określone problemy. Przede wszystkim, wąskie grono współpracowników sprawia, że Pałac Elizejski nie jest w stanie sam prowadzić działań na arenie międzynarodowej, lecz wymagana jest kooperacja z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Europejskich, co może być utrudnione w okresach napięć na linii prezydent — rząd. Skromna liczebnie administracja prezydencka może przyczynić się do sytuacji, w której Pałac Elizejski będzie się koncentrował na problemach największej wagi, ignorując te mniej naglące. Ponadto może to wpływać na izolację prezydenta, na którego wpływ ma nieliczna grupa doradców<sup>26</sup>.

## Premier i rząd

Rząd Republiki Francuskiej powoływany jest przez Prezydenta (art. 8), który ma wpływ na wybór osoby premiera i ministrów. Są oni powoływani na czas nieokreślony, a okres funkcjonowania rządu zależy między innymi od stosunków z parlamentem i prezydentem. W wypadku uchwalenia wotum nieufności,

<sup>24</sup> Ch. Cogan: *Diplomatie a la francaise*. Paris 2005, s. 135.

<sup>25</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 31.

<sup>26</sup> S. Cohen: *Mitterand et la sortie de la guerre froide*. In: *Politique d'aujourd'hui*. Paris 1998, s. 473, Cyt. za: M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 35.

prezydent ma wybór — albo odwołać rząd, albo rozwiązać Zgromadzenie Narodowe<sup>27</sup>. Rola premiera i rządu w systemie politycznym V Republiki jest uregulowana w rozdziale III Konstytucji z 4 września 1958 roku oraz w ordonansie z 7 stycznia 1959 roku. Wpływ na kompetencje rządu w dziedzinie polityki zagranicznej mają przede wszystkim art. 20 i 21. w art. 20 stwierdza się: „Rząd określa i prowadzi politykę Narodu. Dysponuje administracją i siłami zbrojnymi [...]”. Co za tym idzie, premier i rząd posiadają kompetencje w odniesieniu do polityki zagranicznej w momencie gdy uwzględnia ona prowadzenie „polityki Narodu”. Jak jednak wskazała B. Dziemidok-Olszewska, realizacja tej funkcji jest zależna od sytuacji politycznej, kiedy bowiem premier i prezydent pochodzą z tej samej opcji politycznej, funkcja ta przejmowana jest przez prezydenta<sup>28</sup>. W art. 21 wyznaczone zostały zadania premiera: „Premier kieruje działalnością rządu. Ponosi odpowiedzialność za obronę narodową. Zapewnia wykonanie ustaw. Z zastrzeżeniem art. 13 sprawuje władzę reglamentacyjną i obsadza stanowiska cywilne i wojskowe [...]”. Zastępuje, w określonych przypadkach, Prezydenta Republiki w przewodniczeniu radom i komitetom przewidzianym w art. 15. W drodze wyjątku, może przewodniczyć w zastępstwie Prezydenta Republiki Radzie Ministrów, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym”. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że niemożliwe jest precyzyjne rozróżnienie pomiędzy kompetencjami rządu i premiera, ponieważ do obu odnoszą się te same przepisy konstytucyjne<sup>29</sup>. Kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej nadaje rządowi również art. 52, który mówi: „Jest on [Prezydent — M.L.] informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji”. Tak więc rząd ma prawo prowadzić negocjacje zmierzające do zawarcia umów uproszczonych, jednak musi o tym powiadomić prezydenta, który jednak nie ma na te rokowania wpływu.

W praktyce uprawnienia premiera są dużo szersze, niż wskazywałaby na to Konstytucja. Przede wszystkim, premier i rząd mają wyłączne kompetencje w dziedzinie stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych z zagranicą. Rola premiera rośnie jednak znacząco podczas kohabitacji. Jak już wspomniano wcześniej, premier i rząd zyskują wtedy zdecydowanie większy wpływ na prowadzenie polityki zagranicznej — może on wywierać naciski na prezydenta, ale nie jest w stanie prowadzić polityki sam, bez współpracy Pałacu Elizejskiego. Trzeba jednak zauważyć, że każda kohabitacja miała swój specyficzny charakter. Podczas pierwszej z nich (J. Chirac i F. Mitterand) panował ścisły podział ról na arenie międzynarodowej: *domaine réservé* prezydenta (obrona narodowa, stosunki francusko-niemieckie i rozbrojenie), sfera rządowa (Afryka,

<sup>27</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji...*, s. 22.

<sup>28</sup> *Współczesne systemy polityczne...*, s. 63—67.

<sup>29</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne...*, s. 241.

Bliski Wschód, stosunki ekonomiczne i handlowe) oraz sfera współpracy obu ośrodków władzy (konflikt bliskowschodni, Wspólnoty Europejskie)<sup>30</sup>. Podział ten wynikał przede wszystkim z ambicji J. Chiraca, który zainteresowany był przede wszystkim regionem Bliskiego Wschodu, gdzie miał zresztą szerokie kontakty. Pomimo sporów (dotyczących m.in. reprezentacji na spotkaniach międzynarodowych), do większych tarć jednak nie dochodziło. Odmienny był charakter drugiej kohabitacji, kiedy rząd Édouarda Balladura zadeklarował, iż to on będzie prowadził politykę zagraniczną, przy zgodzie ze strony prezydenta. Francuska aktywność na Bałkanach i w Rwandzie była tego najlepszym przykładem<sup>31</sup>. W tym wypadku aktywność rządu wynikała również ze złego stanu zdrowia F. Mitteranda, który nie był w stanie pełnić części swych obowiązków na arenie międzynarodowej. Trzecia kohabitacja była natomiast okresem poważniejszych tarć pomiędzy oboma ośrodkami władzy wykonawczej. Wynikało to z odmiennych koncepcji prowadzenia polityki zagranicznej prawicowego J. Chiraca i lewicowego L. Jospina. Napięcia dotyczyły przede wszystkim kwestii integracji europejskiej oraz Bliskiego Wschodu. Chirac był zwolennikiem polityki proarabskiej, natomiast wypowiedzi Jospina często wyrażały krytykę wobec państw muzułmańskich, co nie wpływało korzystnie na interesy Francji w tym regionie<sup>32</sup>. Trzeba zauważyć, że w owym okresie panował określony podział obowiązków. W sprawie konfliktu na Bałkanach głównym autorem francuskiej polityki był J. Chirac wypierany przez Ministra Spraw Zagranicznych. W sprawach dotyczących działalności ONZ dała się zauważyć bliska współpraca Hotelu Matignon i Pałacu Elizejskiego. Z kolei tradycyjna domena działalności prezydenta, czyli sprawy afrykańskie stanowiły sferę odpowiedzialności rządu aż do momentu reformy Ministerstwa Spraw Zagranicznych w 1998 roku, kiedy to obszar ten został objęty współpracą rządu i prezydenta<sup>33</sup>.

## Minister spraw zagranicznych i europejskich

Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich jest organem — mimo częstych reform i przekształceń<sup>34</sup> — dużej wagi dla francuskiej polityki zagra-

<sup>30</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 42.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>32</sup> Zob. H. Gherari: *Les relations franco-israeliennes de 2002 à 2005. Entre passion et raison*. In: *Annuaire Français de Relations Internationales 2006*. Vol. 7. Bruxelles 2006.

<sup>33</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 44—45.

<sup>34</sup> W 1981 r. MSZ V Republiki przekształcono w Ministerstwo Spraw Zewnętrznych (Ministère des Relations extérieures), w 1998 r. w Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Współpracy (Ministère des Affaires étrangères et Cooperation), a od 2007 r. nadano mu nazwę Mini-

nicznej, co po części zawdzięcza także tradycji historycznej. Zadania ministra spraw zagranicznych i europejskich w dużej mierze zależą od organizacji prac rządu, jednak w praktyce systemu politycznego V Republiki ma cztery tradycyjne i niezmiennie kompetencje. Podstawową jego kompetencją jest reprezentacja państwa na zewnątrz. Jest on jedynym członkiem rządu, obok premiera, który bez odpowiednich pełnomocnictw może być przedstawicielem V Republiki podczas oficjalnych spotkań międzynarodowych. Ma to duże znaczenie w kontekście działalności struktur Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Minister posiada także kompetencje dotyczące prowadzenia negocjacji w imieniu Republiki Francuskiej oraz określone uprawnienia decyzyjne w tym zakresie. Do zadań ministra należy również utrzymywanie stałych kontaktów z mediami. Jest on zobowiązany do regularnego organizowania konferencji prasowych, mających na celu wyjaśnianie stanowiska Francji wobec aktualnych problemów międzynarodowych. Minister spraw zagranicznych i europejskich jest także szefem aparatu dyplomatycznego państwa. W 1997 roku składało się na niego: 149 ambasad, 17 stałych przedstawicielstw dyplomatycznych, 4 przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych, 87 konsulatów generalnych i 18 konsulatów<sup>36</sup>.

Podobnie jak w przypadku prezydenta i premiera, rola ministra spraw zagranicznych jest szersza, niż wynika to z rozwiązań systemowych. W dużej mierze na zadania tego organu wpłynęła praktyka rządów Ch. de Gaulle'a. W koncepcji Generała, MSZ powinno ściśle współpracować z Pałacem Elizejskim. Jednakże to prezydent powinien określać filozofię i główne kierunki działania, natomiast zadaniem Quai d'Orsay jest nadawanie wytycznym prezydenta formy dyplomatycznej. W praktyce gen. de Gaulle pozostawiał ministrowi dość dużą autonomię, między innymi miał on decydujący wpływ na nominacje ambasadorów<sup>37</sup>. W ciągu kilkudziesięciu lat funkcjonowania V Republiki wykształciła się praktyka podobna do relacji premier — prezydent. Jak zauważyła M.-C. Kessler, rola ministra spraw zagranicznych zależy w głównej mierze od osobistych relacji z prezydentem. Gdy obaj politycy blisko z sobą współpracują, Ministerstwo Spraw Zagranicznych staje się najważniejszym, obok prezydenta, ośrodkiem kreowania polityki zagranicznej<sup>38</sup>. Problem rodzi się jednak podczas kohabitacji. Wówczas pojawiają się dwie możliwości. Minister spraw zagranicznych podejmuje bliską współpracę z prezydentem, jak to miało miejsce podczas pełnienia tej funkcji przez A. Juppé, lub prezydent i premier chcą wywierać znaczący wpływ na politykę zagraniczną państwa. Wtedy, jak to miało miejsce w okre-

sterstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich (Ministère des Affaires étrangères et européennes).

<sup>35</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 76—77.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 79.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 83.

sie rządów J. Chiraca i F. Mitteranda, minister spraw zagranicznych pozostaje postacią drugoplanową.

## Parlament

Według Dmitriego G. Lavroffa, źródeł zaangażowania parlamentu w politykę zagraniczną Francji należy szukać w demokratycznej i parlamentarnej tradycji systemu politycznego tego państwa<sup>39</sup>. Parlament Republiki Francuskiej składa się ze Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Kadencja liczącego 577 deputowanych Zgromadzenia Narodowego wynosi pięć lat. Senat liczy natomiast 331 senatorów wybieranych na 9-letnią kadencję<sup>40</sup>. Deputowani do Zgromadzenia Narodowego są wybierani w wyborach bezpośrednich, natomiast Senat stanowi reprezentację wspólnot terytorialnych V Republiki (art. 24 Konstytucji). Senatorowie wybierani są w wyborach pośrednich przez członków i deputowanych do rad generalnych i municypalnych Francji<sup>41</sup>. Uprawnienia parlamentu w dziedzinie polityki zagranicznej regulują artykuły 35, 53, 54 i pośrednio 88—4 Konstytucji. Artykuł 35 stanowi, iż wypowiedzenie wojny wymaga zgody parlamentu. Należy pamiętać, że odnosi się to do działań ofensywnych, gdyż w momencie zagrożenia integralności terytorium francuskiego, na przykład w wyniku napaści, art. 16 pozwala Prezydentowi Republiki przejąć pełnię władzy. W art. 53 czytamy: „Traktaty pokoju, traktaty handlowe, traktaty lub umowy odnoszące się do organizacji międzynarodowych, jak również obciążające państwo finansowo, zmieniające postanowienia natury ustawowej odnoszące się do statusu jednostki, pociągają za sobą odstąpienie, zamianę lub przyłączenie terytorium, mogą być ratyfikowane lub zatwierdzone tylko na podstawie ustawy”. Potwierdza to orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 9 kwietnia 2003 roku, w której stwierdzono: „Jedyną kompetencją Parlamentu dotyczącą traktatów międzynarodowych przewidzianą w Konstytucji jest autoryzacja lub odrzucenie ratyfikacji lub zatwierdzenia, przewidziana w art. 53”<sup>42</sup>. Trzeba tu jednak dodać, że rząd ma duże pole manewru, gdyż to do niego należy określenie typu umowy międzynarodowej. W praktyce więc, w szczególności jeśli chodzi o umowy o charakterze finansowym, ta kompetencja obu izb parlamentu jest pomijana<sup>43</sup>. Arty-

<sup>39</sup> P. Gaia: *Les actes internationaux devant le Parlement*. In: *La conduite de la politique étrangère...*, s. 28.

<sup>40</sup> P. Sarnecki: *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych...*, s. 214—215.

<sup>41</sup> W. Skrzydło: *Konstytucja Francji...*, s. 24.

<sup>42</sup> „Journal officiel”, 14 Avril 2003.

<sup>43</sup> P. Gaia: *Les actes internationaux...*, s. 32—33; M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 63—64.

kuł 54 Konstytucji łączy się bezpośrednio z poprzednim. Daje on przewodniczącym obu izb parlamentu oraz grupie 60 deputowanych i 60 senatorów prawo do wnioskowania do Rady Konstytucyjnej o zbadanie konstytucyjności zawartej umowy międzynarodowej. Konstytucja V Republiki nadaje również parlamentowi pewne uprawnienia, jeśli chodzi o działalność Francji w ramach Unii Europejskiej. Według art. 88—4 rząd zobowiązany jest przedkładać obu izbom parlamentu projekty aktów Wspólnot Europejskich mających charakter prawodawczy. Na tej podstawie Zgromadzenie Narodowe i Senat mają prawo podejmowania rezolucji dotyczących propozycji i projektów Wspólnot Europejskich. Co prawda, rezolucje te nie mają mocy prawnej, ale pozwalają parlamentowi ustosunkować się do konkretnych działań Unii Europejskiej.

Podobnie jak w pozostałych przypadkach, w praktyce rola parlamentu jest większa. W odniesieniu do kompetencji ratyfikacyjnych, obie izby posiadają pośrednio prawo do wniesienia poprawek. Jak zauważył Philippe Bourasse, podczas ratyfikacji traktaty międzynarodowe nie podlegają już zmianom, jednak można ich dokonać w projekcie ustawy ratyfikującej — w ten sposób ratyfikowano traktat amsterdamski<sup>44</sup>. Osobną kwestię stanowi działalność komisji spraw zagranicznych obu izb parlamentu, których głównym zadaniem jest funkcja kontrolna<sup>45</sup>. Komisja spraw zagranicznych Zgromadzenia Narodowego jest organem, który blisko współpracuje z Quai d'Orsay. Komisja ma również prawo do przeprowadzenia rozmów z ministrem spraw zagranicznych i europejskich, premierem oraz z politykami innych państw<sup>46</sup>. Pewne kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej mają również przewodniczący obu izb parlamentu. Jest to przede wszystkim rola protokolarna, polegająca na utrzymywaniu kontaktów z parlamentami innych krajów. Przykładem tego typu działań może być wizyta przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego Jean'a-Louis Debré, który w 2005 roku wraz z grupą deputowanych odbył wizytę do Turcji. Warte uwagi jest również inicjatywa z 2000 roku przewodniczącego Senatu V Republiki Christiana Ponceleta, który był współzałożycielem Światowego Forum Senatów, którego głównym zadaniem jest promocja dwuizbowości<sup>47</sup>. Ważnym uprawnieniem deputowanych obu izb parlamentu jest prawo zapytań. Członkowie Zgromadzenia i Senatu mają prawo do przesłania zapytań pisemnych, do poszczególnych ministrów, dotyczących wyjaśnienia budzących wątpliwości kwestii. W dziedzinie spraw zagranicznych jest to szeroko stosowana praktyka — w 1996 roku deputowani obu izb wysłali aż 1875 zapytań do ministra spraw zagranicznych, ministra spraw europejskich i ministra ds. współpra-

<sup>44</sup> Zob. P. Bourassé: *Le parlement francais et les relations internationales*. In: *Annuaire Francais de Relations Internationales* 2006. Vol. 7. Bruxelles 2006.

<sup>45</sup> W Senacie komisja ta nosi nazwę Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony.

<sup>46</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 58.

<sup>47</sup> Zob. P. Bourasse: *Le parlement francais...*



cy<sup>48</sup>. Wśród innych ważnych prerogatyw parlamentu należy wymienić kompetencje związane ze zmianami terytorialnymi V Republiki. Za najlepszy przykład może posłużyć sprawa niepodległości Komorów z 1973 roku. Prezydent Valéry Giscard d'Estaing zdecydowany na dokończenie procesu dekolonizacji podjął w tym roku działania zmierzające do przyznania Komorom pełnej niepodległości. Jednak sprzeciw parlamentu spowodował wyłączenie jednej z wysp archipelagu z tego procesu (Mayotte), co wywołało krytykę ze strony społeczności międzynarodowej<sup>49</sup>.

## Zakończenie

Prezydent jest postacią kluczową w prowadzeniu polityki zagranicznej V Republiki. Jego władza w tej dziedzinie jest często decydująca, szczególnie na kierunku afrykańskim. Słabość struktur administracyjnych urzędu prezydenckiego sprawia jednak, iż musi on realizować swoje uprawnienia w ścisłej współpracy z aparatem rządowym — przede wszystkim Quai d'Orsay. Trzeba także pamiętać, iż w okresach kohabitacji wpływ prezydenta na politykę zagraniczną jest ograniczony, gdyż zależy od stosunków z rządem, co częstokroć bywa szkodliwe nie tylko dla wizerunku Francji, ale także dla efektywności jej polityki zagranicznej. Premier wraz z rządem zajmują ważną pozycję w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej V Republiki. Uprawnienia nadane mu przez Konstytucję, przede wszystkim dotyczące „prowadzenia polityki Narodu”, dają realną kontrolę nad polityką zagraniczną Francji. Niejasność niektórych zapisów Konstytucji sprawia jednak, że podobnie, jak w przypadku głowy państwa, rola premiera determinowana jest relacjami na linii Hotel Matignon — Pałac Elizejski. Gdy prezydent i premier wywodzą się z tego samego obozu, polityka zagraniczna jest prowadzona głównie przez prezydenta, z mniejszym lub większym współudziałem premiera. Oczywiście, zachowuje on wtedy kontrolę nad tymi dziedzinami polityki zagranicznej, które dotyczą bezpośrednio działalności rządu (stosunki gospodarcze, kulturowe, naukowe), jednak jego rola jest zdecydowanie mniejsza. Sytuacja zmienia się w czasie kohabitacji. W tym wypadku wiele zależy od niepisanego porozumienia obu ośrodków władzy dotyczącego podziału obowiązków w polityce zagranicznej, podobnie jak to miało miejsce podczas pierwszej kohabitacji. Problem pojawia się wówczas, gdy porozumienie takie jest nieprecyzyjne lub nieprzestrzegane. Dochodzi wtedy do sytuacji, w której dwa ośrodki egzekutywy we Francji zajmują odmienne stanowi-

<sup>48</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 55.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 66—67.

ska względem określonych problemów, co szkodzi interesom i wizerunkowi V Republiki<sup>50</sup>. Pozycja ministra spraw zagranicznych i europejskich w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej V Republiki zależy od osobistych stosunków z prezydentem i aktualnej sytuacji politycznej. Pozwala mu to często odgrywać rolę większą niż wskazywałyby na to jego konstytucyjne uprawnienia, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Maurice'a Couve de Murville'a w okresie prezydentury gen. Ch. de Gaulle'a. Z reguły jednak minister spraw zagranicznych i europejskich dysponuje niewielką autonomią i jest jedynie wykonawcą koncepcji polityki zagranicznej V Republiki opracowanej przez Pałac Elizejski i Hotel Matignon. Natomiast rola obu izb parlamentu w mechanizmie decyzyjnym polityki zagranicznej jest niewielka. Co prawda, jak wskazał P. Bourasse, ich uprawnienia w tej dziedzinie ewoluują, przede wszystkim jeśli chodzi o współpracę międzyparlamentarną, jednak nie ma to, jak się wydaje, większego wpływu na charakter aktywności międzynarodowej Francji<sup>51</sup>. Konstytucja, ustawy oraz orzecznictwo Rady Konstytucyjnej przyznają obu izmom dość wąskie kompetencje, które nie różnią się wiele od rozwiązań w innych państwach demokratycznych. Prerogatywy parlamentu w tej dziedzinie mają związek przede wszystkim z ratyfikacją traktatów (częściowo ograniczoną) i kontrolą działań rządu, co przejawia się przede wszystkim w działalności komisji i przez prawo do zapytań<sup>52</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że pomimo podziałów politycznych, które poważnie ograniczają jego rolę, parlament czuwa nad obecnością tradycyjnych elementów w polityce zagranicznej Francji: ochrony praw człowieka, promocji wartości demokratycznych, poszanowania prawa międzynarodowego, niepodległości narodu i prestiżu oraz statusu V Republiki na arenie międzynarodowej<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> N. Baverez: *La France qui tombe*. Paris 2003, s. 65—67.

<sup>51</sup> Zob. P. Bourasse: *Le parlement francais...*

<sup>52</sup> D.G. Lavroff: *La pratique de la conduite...*, s. 102—103.

<sup>53</sup> M.-C. Kessler: *La politique étrangère...*, s. 70.